

и др., 2011). То есть ни о какой концентрированной государственной политике речи идти не может.

Сами по себе эти документы ни в чем не виноваты, а при соответствующем упорядочении методологии и методики их разработки, в случае построения их на ясной и адекватной теоретической и инструментальной платформе, они действительно могут быть скомпонованы в эффективные системы регионального управления.

В противном случае мы будем иметь стройную региональную экономическую политику на бумаге и умножающиеся региональные проблемы, все более неуправляемую и не сбалансированную пространственную структуру экономики в реальной жизни.

Н.В. Зубаревич

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва

«Коридор возможностей»

и приоритеты регионального развития

Разработка предвыборной серии новых стратегий вновь актуализировала дискуссию о приоритетах регионального развития. Таких приоритетов было заявлено множество – от Олимпиады и Сколково до «нового» освоения Дальнего Востока. Но при выборе приоритетов, как правило, не учитывается «коридор возможностей», который для России оказался весьма узким.

Во первых, развитие пространства инерционно и зависит от многих унаследованных факторов. История показывает, что российское пространство всегда было барьером для модернизаций – огромная территория и слабо развитые инфраструктуры. Масштабы отсталой экономической периферии огромны – даже в более плотно заселенной европейской части она составляет более 40% территории. В стране очень мало городов (только 1090), которые являются центрами развития, особенно крупных городов с населением более 250 тыс. чел. (менее 80%).

Во вторых, пространственное развитие всегда неравномерно из-за разной конкурентоспособности регионов и городов, зависящей от многих объективных факторов и барьеров. Бизнес концентрируется на территориях, обладающих конкурентными преимуществами: близостью крупных рынков, высокой обеспеченностью инфраструктурой или ресурсами, квалифицированной рабочей силой и т.д. Разная конкурентоспособность российских ре-

Литература

- Минакир П.А.** (2006). Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика. С. 203–204.
- Минакир П.А.** (2008). Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства // *Пространственная экономика*. № 4. С. 5–18.
- Минэкономразвития (2011). [Электронный ресурс] Официальный Интернет ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.esopom.ru.gov.ru>, свободный. Яз. рус. (дата обращения: май 2011 г.).
- Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В.** и др. (2011). Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2010 г. // *Пространственная экономика*. № 2. С. 54–91.

гионов приводит к значительной дифференциации по уровню социально экономического развития. В России доминирует представление, что сильные региональные различия в уровне социально экономического развития недопустимы, нужно в первую очередь поддерживать периферийные и слабо развитые территории. Но такой подход является чрезвычайно затратным из-за объективных барьеров развития периферийных территорий.

В третьих, обитаемое и экономическое пространство страны неизбежно будет сжиматься, даже при росте миграций в Россию, поскольку депопуляция и стягивание населения ближе к крупным центрам имеет устойчивый характер.

В четвертых, чрезвычайно устойчив институциональный барьер сверхцентрализации власти и финансовых ресурсов на федеральном уровне, отсутствуют эффективные механизмы согласования интересов центра и регионов. Региональные власти и бюджет также централизуют полномочия и налоговые доходы, чтобы контролировать муниципалитеты. Неэффективные институты порождают иждивенчество и борьбу за бюджетные трансферты вместо конкуренции регионов и городов за инвестиции бизнеса и человеческий капитал. В результате дефекты системы управления наряду с объективными барьерами препятствуют региональному развитию и модернизации.

Эти барьеры очевидны, но чаще всего их не принимают во внимание. Даже в экспертной среде согласовать приоритеты невозможно, собственная позиция и система ценностей важнее объективных законов и барьеров пространственного развития. В России сложились три подхода к развитию пространства. При *рыночном подходе* инвестиции должны идти в те регионы, где выше конкурентоспособность, чтобы ускорять экономический рост, а потом возросшие налоговые доходы бюджета можно перераспределять. Даже в менее развитых регионах есть локальные места, где конкурентоспособность выше: города-центры, логистические узлы, места концентрации более квалифицированного человеческого капитала. При *геополитическом подходе* важнее контролировать рубежи и инвестировать в эти территории. Этот подход в основном демонстрируют федеральные власти, финансирующие многолетние программы – развитие Южных Курил, особую экономическую зону в Калининградской области и т.д. Наибольшая по численности группа экспертов считает, что важнее всего *территориальная социальная справедливость*. Этот приоритет региональной политики реализуется через механизмы территориального выравнивания для обеспечения более равного доступа людей, живущих на разных территориях, к общественным благам. Проблема нахождения баланса приоритетов далека от разрешения. Если доминирует выравнивание, то как конкурировать с остальным миром и развиваться быстрее? Если сильное неравенство регионов будет расти и дальше, возможно ли устойчивое развитие страны?

Но беда современной России в том, что эти научные дискуссии остаются на периферии внимания властей. У них – иные базовые приоритеты. В основном – это пиар-акции: саммит АТЭС во Владивостоке, Олимпиада в Сочи, чемпионат мира по футболу. Именно для чемпионата будут строиться скоростные железные дороги вместо приоритета обеспечения лучшей связи между крупными городами. Кроме того, практикуется особое финансирование политически проблемных регионов. Бюджет Чечни в душевом выражении в 2,6 выше среднего по Южному федеральному округу (в его старых границах) и в 1,2 раза выше средней душевой бюджетной обеспеченности по регионам России. В число политических приоритетов добавляются и другие места – «где стреляют» – Ингушетия и Дагестан, но на большее денег не хватает.

Несмотря на реалии российской региональной политики, искать компромиссный баланс необходимо, во всяком случае, экспертно-

му сообществу: в какой мере стимулировать конкуренцию, а в какой – выравнивать развитие. Но мы об этом почти не говорим, каждый привычно заявляет собственное кредо. Дискуссии лучше вести, опираясь на общее понимание *важнейших задач регионального развития*.

1. *Повышение скорости распространения по территории страны разнообразных инноваций* – от новых технологий до современного образа жизни. Рецепт снижения барьера расстояния хорошо известен – поддержка развития городов, особенно крупных, которые способны транслировать инновации на периферию, и развитие транспортной инфраструктуры для сближения экономического расстояния между центрами. Но эти направления так и не стали приоритетами региональной политики.

2. *Рост мобильности населения*. Люди хотят и должны жить там, где им лучше, – комфортнее климат и среда обитания, больше возможностей найти хорошо оплачиваемую работу, получить качественные социальные услуги и т.д. Для роста мобильности должны снижаться институциональные и финансовые барьеры в виде регистрации, неразвитого рынка ипотеки и дороговизны жилищных кредитов. При росте мобильности неизбежно меняется система расселения, население концентрируется в городах и пригородных зонах, в местах с более комфортными условиями жизни. Эти трансформации идут уже давно, их придется учитывать в социальной политике. Задача введения единых социальных стандартов на федеральном уровне становится еще сложнее и не имеет экономически рационального решения в условиях огромной межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации. Решение может быть только политическим и, скорее, региональным: разные группы интересов борются публично, в открытой дискуссии.

3. *Децентрализация управления*. Именно децентрализация распределения ресурсов и полномочий стимулирует конкуренцию регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал, что постепенно приводит к более эффективному использованию региональных и локальных конкурентных преимуществ, улучшению условий для ведения бизнеса, формированию лучших практик. Экспертное сообщество, пожалуй, имеет общую позицию только по этому, абсолютно необходимому решению. Децентрализация улучшает возможности развития более конкурентоспособных регионов, в том числе с более высоким качеством институтов. Но нужно готовиться и к рискам децентрализации. Во-первых, неизбежно снизятся масштабы перераспределения, поскольку при децентрализации больше ресурсов останется

в развитых регионах. Это еще более отодвигает задачу введения единых для страны социальных стандартов. Во вторых, есть риск деградации политических режимов в некоторых регионах, необходимо искать способы его купирования. Задача научно экспертного сообщества – оценка рисков и мониторинг процесса.

В децентрализации нуждаются в первую очередь межбюджетные отношения. Сейчас распределение федеральных средств создает антистимулы развития регионов, в мониторингах Независимого института социальной политики это показано на цифрах. «Ручное управление» трансфертами и их число достигли запретельного уровня. Именно об этом шел жесткий разговор на рабочей группе «Стратегии 2020». Задача «ремонта» межбюджетных отношений сложнейшая: как, за счет каких налоговых поступлений можно увеличить доходную базу регионов с учетом ее огромных различий? Нет простых решений, все это понимают, но думать нужно, и тогда эффект от экспертной деятельности повысится.

Выравнивание остается, но в меньших масштабах и более эффективными инструментами. За 2000–2009 гг. доля дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов сократилась с 70% до четверти всех денег, перечисляемых в регионы, остальное распределяется не по критерию выравнивания. Доля выравнивающих трансфертов должна вырасти, а у регионов должно быть больше свободы в распределении этих средств. Если на первых порах десяток регионов сможет улучшить институты, это будет замечательный результат. Будут ли регионы, которые эффективно управлять и распределять ресурсы не смогут? Да, и мы их знаем. Значит, должны сохраняться федеральные институты «вожжи», позволяющие при острых проблемах перехватить управление регионом, демпфировать риски плохого регионального менеджмента.

Сложнейший переход, но таким путем можно перейти от соревнования регионов за федеральные трансферты к политике улучшения институтов и конкурентоспособности.

Децентрализация должна сопровождаться реальной демократизацией, когда в дополнение к контролю сверху усиливается контроль снизу, со стороны избирателя и налогоплательщика. Только в таком случае возможен баланс интересов, так как и рыночные приоритеты бизнеса, и фискальные приоритеты государства ущемляют права значительных групп населения. Понятно, что децентрализация и восстановление нормальных конкурентных выборов не гарантируют модернизацию институтов, но они способствуют этому процессу. Придется пройти через 3–4 цикла выборов, прежде чем россияне научатся выбирать во власть более адекватных людей. За 2000 годы российские власти сделали многое, что бы люди не думали. Расплачиваясь за это, придется испить горькую чашу электорального популизма. Если бы не отменили выборы, то в новом цикле 2007–2008 гг. к власти во многих регионах пришли бы представители крупного и среднего бизнеса. Они обладают ресурсами и более подготовлены для управления, хотя стараются обеспечить особые преимущества для *своего* бизнеса. Но при выборной системе лоббировать интересы своей компании можно до определенного предела, – на следующих выборах могут и «прокатить» с помощью бизнес конкурентов. В целом ожидался приход в губернаторы более профессиональных управленцев, но этого не случилось. Придется все повторять сначала.

Модернизации стартуют сверху, но глосуют в пространстве, если их не продвигают группы интересов снизу. Для децентрализации, развития городов и роста мобильности населения такие «группы интересов» в России есть.

А.М. Либман

Франкфуртская школа финансов и менеджмента, Франкфурт на Майне;
Институт экономики РАН, Москва

Слияние регионов: экономические и экономико-политические эффекты

Идея объединения регионов, столь активно обсуждавшаяся в России на протяжении последних десяти лет как часть общего процесса централизации (Гуд, 2005), не является только российской. Вопрос о необходимости создания более крупных территориальных единиц так или иначе стоял на повестке дня в промыш-

ленно развитых странах с начала XX в. В послевоенные годы многие государства систематически реализовывали меры по укрупнению регионов (Sancton, 2000). Как правило, речь идет о муниципалитетах, а не о субъектах федераций (в федеративных государствах), однако роль данного процесса не следует недооцени-